

Wrocław, 25 sierpnia 2017 roku

WK.WR.40.23.2017.101

Andrzej Grzmielewicz
Burmistrz Miasta i Gminy Bogatynia

ul. Daszyńskiego 1
59-920 Bogatynia

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 561 ze zm.) przeprowadziła w okresie od 3 kwietnia do 18 lipca 2017 r., kontrolę kompleksową gospodarki finansowej Gminy Bogatynia. Zakres zagadnień będących przedmiotem kontroli, okres objęty kontrolą, a także ustalenia kontroli opisano w protokole, którego jeden egzemplarz przekazano w dniu podpisania Burmistrzowi Miasta i Gminy Bogatynia.

Ponadto, w okresie od 3 do 17 lipca 2017 r., została przeprowadzona kontrola gospodarki finansowej Przedszkola Publicznego nr 4 w Bogatyni. W oparciu o ustalenia tej kontroli, Izba wystosowała do Pani Dyrektora wystąpienie pokontrolne, przekazane Panu Burmistrzowi do wiadomości.

Kontrola w Urzędzie Miasta i Gminy Bogatynia poza potwierdzeniem prawidłowości wykonywanych zadań wykazała również następujące nieprawidłowości i uchybienia:

W zakresie spraw organizacyjnych

W okresie objętym kontrolą Gmina Bogatynia nie wykonywała obowiązków w zakresie audytu wewnętrznego, o którym mowa w przepisach art. 274 ust. 3 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885 ze zm., obecnie Dz.U. z 2016 r. poz. 1870 ze zm.). Ujęte w uchwale budżetowej Gminy na 2015 rok kwoty dochodów i przychodów, a także kwoty wydatków i rozchodów wynosiły po 170.806.681,68 zł, natomiast ujęte w uchwale budżetowej na 2016 rok kwoty dochodów i przychodów a także kwoty wydatków i rozchodów wynosiły po 186.751.353,60 zł. Kwoty te były wyższe od 40.000.000 zł, co zobowiązuje jednostki samorządu terytorialnego do wykonywania obowiązków w zakresie audytu wewnętrznego. Pomimo tego w okresie od 2015 roku do dnia kontroli Burmistrz Miasta i Gminy Bogatynia nie zatrudniał audytora jak również nie zlecał podmiotowi zewnętrznemu wykonanie usług w zakresie audytu wewnętrznego.

W zakresie księgowości i sprawozdawczości

Na koniec 2016 r. konta 201 „Rozrachunki z dostawcami i odbiorcami”, 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” i 229 „Pozostałe rozrachunki publicznoprawne” (w księgach

rachunkowych Urzędu) oraz konta 224 „Rozrachunki budżetu” i 240 „Pozostałe rozrachunki” (w księgach budżetu) wykazywały tzw. „per salda”, co naruszało zasady funkcjonowania kont określone w zakładowym planie kont Urzędu Miasta i Gminy w Bogatyni, stanowiącym załącznik nr 2 do zarządzenia Burmistrza Miasta i Gminy Bogatynia nr 119 z 29 grudnia 2016 r. (z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2016 r.) oraz opisane odpowiednio w załączniku nr 2 i nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2013 r. poz. 289 ze zm., obecnie Dz.U. z 2017 r. poz. 760). W przywołanych przepisach określono, że ww. konta mogą wykazywać saldo Wn, które oznacza stan należności i saldo Ma określające stan zobowiązań.

Kontrola zobowiązań ujętych na koncie 201 wykazała, że zobowiązania wobec 13 dostawców nie były regulowane w terminie ich zapłaty określonym na fakturze bądź w umowie, a opóźnienia w ich uregulowaniu wyniosły od 2 do 99 dni (kwota ogółem 1.432.616,95 zł). Było to niezgodne z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Nie wystąpiły przypadki zapłaty odsetek za zwłokę z tytułu nieterminowych wpłat.

Ewidencja księgowa do konta 201 prowadzona była w sposób uniemożliwiający ustalenie stanu zobowiązań wymagalnych. W zakładowym planie kont nie ustalono zasad prowadzenia ewidencji zobowiązań wymagalnych. Z § 15 ust. 1 pkt 5 oraz § 16 ust. 1 pkt 2 przywołanego powyżej rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości (...) wynika, że ustalając zakładowy plan kont, należy się kierować następującymi zasadami: zakładowy plan kont powinien zapewniać możliwość sporządzenia sprawozdań finansowych, sprawozdań budżetowych lub innych sprawozdań określonych w odrębnych przepisach. Jeżeli przepisy dotyczące sprawozdań nakładają obowiązek: uzyskiwania informacji również w innych układach niż określone w planie kont - ewidencja aktywów, pasywów oraz kosztów i przychodów może być dokonywana według innych dodatkowych klasyfikacji.

Kontrola wykazała, że na dzień 31 grudnia 2016 r. wobec 12 kontrahentów (na 14 objętych próbą kontrolną) występowały zobowiązania wymagalne w kwocie 763.909,57 zł (443.960 zł zobowiązania wymagalne wobec SPZOZ w Bogatyni i 319.949,57 zł wobec pozostałych dostawców), które nie zostały wykazane w sprawozdaniu jednostkowym Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji za 2016 r. oraz w sprawozdaniu jednostkowym Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych za 2016 r., co było niezgodne odpowiednio z § 2 ust. 1 pkt 4 załącznika nr 9 do rozporządzenia Ministra Finansów z 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz.U. z 2014 r. poz. 1773

ze zm.) oraz § 9 ust. 2 pkt 5 załącznika nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów z 14 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1015 ze zm.).

Plan wydatków na 2016 r. w podziale klasyfikacji budżetowej: dział 851 „Ochrona zdrowia”, rozdz. 85111 „Szpitale ogólne”, § 4280 „Zakup usług zdrowotnych” (ustalony zarządzeniem nr 107/16 Burmistrza z 30 listopada 2016 r. w sprawie zmian budżetu gminy na 2016 rok - na kwotę 1.000.000 zł i uchwałą nr XLVII/408/16 Rady Miejskiej z 16 grudnia 2016 r. w sprawie wprowadzenia zmian budżetu gminy na 2016 r. - zwiększenie planu o 260.000 zł) stanowił kwotę 1.260.000 zł, wykonanie wydatków na koniec 2016 r. wyniosło 969.368 zł, zobowiązania wymagalne wobec SPZOZ w Bogatyni na koniec 2016 r. wyniosły 443.900 zł (umowa nr 38.15RS.2016 o udzielenie świadczeń opieki zdrowotnej z 9 listopada 2016 r., faktury z 21.11.2016 r. na kwoty: 300.000 zł, 50.900 zł, 93.000 zł z terminem płatności przed 31.12.2016 r.). Zaciągając zobowiązania w wysokości przekraczającej zaplanowane wydatki na 2016 r. w ww. podziale klasyfikacji budżetowej o kwotę 153.268 zł Burmistrz naruszył zasady gospodarki finansowej określone w art. 46 ust. 1 oraz art. 261 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1870 ze zm.).

Naruszono art. 404 ust. 3 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2013 r. poz. 1232 ze zm., Dz.U. z 2016 r. poz. 672 ze zm., obecnie Dz.U. z 2017 r. poz. 519 ze zm.), który stanowi, że *gminy i powiaty, których dochody z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4, 5 i 6, są większe niż 10-krotność średniej krajowej dochodów z roku poprzedniego przypadających na jednego mieszkańca, liczonej odpowiednio dla gmin i powiatów, przekazują nadwyżkę z tytułu tych dochodów do właściwego wojewódzkiego funduszu, w terminie do dnia 15 sierpnia roku następującego po roku, w którym wystąpiła nadwyżka*. Nadwyżkę dochodów z tytułu opłat i kar środowiskowych z 2015 r. w kwocie 3.820.787 zł (podlegającą przekazaniu w świetle przywołanych powyżej przepisów w terminie do dnia 15 sierpnia 2016 r.), przekazano na rzecz Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej z opóźnieniem wynoszącym 169 i 178 dni w stosunku do ustawowego terminu, tj. w dniach 1 i 10 lutego 2017 r. (odpowiednio kwoty: 2.500.000 zł i 1.320.787 zł). Skutkowało to zapłatą w 2017 r. odsetek w kwocie łącznej 200.840,60 zł. Również wpłata na rzecz WFOŚiGW nadwyżki dochodów pochodzących z opłat i kar środowiskowych z 2014 r. w kwocie 7.599.538 zł, nastąpiła w roku 2015 i 2016 z opóźnieniem wynoszącym od 70 do 303 dni w stosunku do ustawowego terminu, co skutkowało zapłatą odsetek od kwot niewpłaconych w terminie w wysokości 284.155,31 zł.

W zakresie dochodów budżetowych

Wykazane w sprawozdaniach Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych j.s.t. za 2015 r. oraz Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych w 2015 r. skutki w zakresie umorzenia zaległości podatkowych w podatku od nieruchomości zostały zawyżone o 90 zł, skutki wynikające z decyzji wydanych przez organ podatkowy dotyczących rozłożenia na raty zostały zawyżone

w podatku od środków transportowych o kwotę 800 zł oraz zaniżone w podatku od nieruchomości o 743,17 zł i w podatku rolnym o 5.042,50 zł. Naruszało to postanowienia § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. poz. 119 ze zm., obecnie Dz.U. z 2016 r., poz. 1015 ze zm.) oraz § 3 ust. 1 pkt 11 lit. a i b w związku z § 8 ust. 3 instrukcji stanowiącej załącznik nr 39 do tego rozporządzenia. W dniu 22 czerwca 2017 r. zostały sporządzone i przesłane do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu korekty sprawozdań Rb-PDP i Rb-27S za 2015 rok.

W przypadku 7 dłużników podatku od nieruchomości tytuły wykonawcze na zaległości z 2015 r. i 2016 r. (kwota ogółem 6.774,56 zł) wystawiono po upływie od 61 dni do 392 od daty skutecznie dostarczonych upomnień. W przypadku dłużnika podatku od środków transportowych oznaczonego nr 315 (osoba fiz.) upomnienie na zaległości 1 i 2 raty z 2016 r. (kwota 2.614 zł) zostało wystawione dopiero w trakcie kontroli tj. w dniu 6.06.2017 r. (nie wystawiono tytułu wykonawczego dotyczącego tych zaległości), a dłużnikom tego podatku oznaczonym nr 230 i 234 (osoby prawne) nie wystawiono upomnień i tytułów wykonawczych na ich zaległości z 2015 r. (kwoty: 29.511 zł i 2.852 zł). Naruszało to przepisy § 42 ust. 2 Instrukcji w sprawie ewidencji i poboru podatków i opłat w Gminie Bogatynia z 31 grudnia 2012 r. (*„jeżeli zaległości objęte upomnieniem nie zostały w całości zapłacone, księgowy sporządza na kwoty zaległe, po upływie 7 dni od dnia doręczenia upomnienia tytuły wykonawcze”*) oraz § 5 i § 6 w związku z § 4 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia Ministra Finansów z 20 maja 2014 r. w sprawie trybu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych (Dz.U. poz. 656 ze zm.), a następnie od 1 stycznia 2016 r. przepisy § 7 i § 9 rozporządzenia Ministra Finansów z 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz.U. z 2015 r. poz. 2367 ze zm.).

Organ podatkowy wezwał nabywcę lokalu mieszkalnego przy ul. Daszyńskiego (sprzedaż nieruchomości gminnej - akt notarialny z dnia 26 marca 2015 r.) do złożenia informacji w sprawie podatku od nieruchomości dopiero w trakcie kontroli, tj. w dniu 22 czerwca 2017 r., co naruszało art. 274 a § 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2015 r. poz. 613 ze zm., obecnie Dz.U. z 2017 r. poz. 201 ze zm.) w związku z art. 6 ust. 6 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 716 ze zm.). Podatnik złożył przedmiotową informację w dniu 4 lipca 2017 r., co skutkowało wydaniem decyzji w sprawie podatku od nieruchomości za rok 2015, 2016 i 2017 (kwoty: 47 zł, 63 zł i 63 zł).

W okresie od 2013 r. do 30 czerwca 2017 r. Burmistrz Miasta i Gminy Bogatynia nie sporządzał i nie przedstawiał co najmniej raz w roku - na sesji rady gminy informacji o zgłoszonych żądaniach odszkodowań i wydanych decyzjach w sprawie ustalenia opłat planistycznych, w związku z przyjętymi planami zagospodarowania przestrzennego, co stanowiło naruszenie przepisu art. 37 ust.

8 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1073).

W zakresie wydatków budżetowych

Decyzjami Burmistrza Miasta i Gminy Bogatynia z 12 stycznia 2016 r. został przyznany dodatek specjalny w wysokości 80% wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego na okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2016 r. pracownikom Urzędu zatrudnionym na stanowiskach zastępcy burmistrza (dwóch pracowników) i skarbnik gminy, natomiast decyzjami Burmistrza z 16 stycznia 2017 r. został przyznany dodatek specjalny w wysokości 80% wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego na okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2017 r. pracownikom Urzędu zatrudnionym na stanowiskach zastępcy burmistrza (dwóch pracowników), skarbnik gminy i sekretarz gminy. Żadna z powyższych decyzji określająca przyznany dodatek specjalny nie zawierała uzasadnienia wskazującego na okoliczności skutkujące przyznaniem dodatku specjalnego, przede wszystkim nie wyszczególniono obowiązków lub dodatkowych zadań, których powierzenie do wykonania wykraczało poza obligatoryjne obowiązki i zadania na tych stanowiskach wynikające z regulaminu organizacyjnego Urzędu Miasta i Gminy Bogatynia. Warunki, od spełnienia których uzależnione jest przyznanie ww. dodatków specjalnych są określone w przepisach art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 902 ze zm.). Z przepisu tego wynika, że pracownikowi samorządowemu może zostać przyznany dodatek specjalny wyłącznie z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań.

Zapisów księgowych dokumentujących ujęcie na kontach syntetycznych księgi głównej naliczonych kosztów wynagrodzeń dokonywano na podstawie dowodów zbiorczych (polecenia księgowania Pk), które nie zawierały pojedynczo wymienionych dowodów źródłowych objętych dowodem zbiorczym. Stosownie do przepisów art. 20 ust. 3 pkt 1 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2016 r. poz. 1047 ze zm.) podstawą zapisów w księgach rachunkowych mogą być sporządzone przez jednostkę dowody księgowe, zbiorcze – służące do dokonania łącznych zapisów zbioru dowodów źródłowych, które muszą być w dowodzie zbiorczym pojedynczo wymienione.

W oparciu o pisma Burmistrza Miasta i Gminy Bogatynia oznaczone: RS.7146.3.2016.EC z 19 lutego 2016 r. oraz RS.7146.58.2015.EC z 11 grudnia 2015 r. zostały poniesione wydatki w kwotach odpowiednio: 1.711,71 zł i 2.802,30 zł (wyciąg bankowy: 42/2016/79710/8 i 12/2016/78654/12), które wykazano w księgach rachunkowych Urzędu Gminy w dziale 700 „Gospodarka mieszkaniowa”, rozdziale 70095 „Pozostała działalność”, § 4300 „Zakup usług pozostałych”. Wydatki te w łącznej kwocie 4.514,01 zł dotyczyły przelewu środków na rzecz Gminnego Zarządu Mienia Komunalnego Sp. z o.o. w Bogatyni i miały związek z decyzjami Burmistrza Miasta i Gminy dotyczącymi umorzeń zaległości czynszowych lokatorom lokali komunalnych. Powyższe operacje finansowe nie zostały

udokumentowane według zasad i sposobu dokumentowania zdarzeń gospodarczych określonych w przepisach art. 20 ust. 2 powołanej ustawy o rachunkowości oraz w unormowaniach wewnętrznych Urzędu Miasta i Gminy, opisanych w §§ 4, 5, 6, 7, 8, 9 instrukcji wewnętrznej sporządzania, obiegu, kontroli i archiwizowania dokumentów finansowo-księgowych w Urzędzie Miasta i Gminy w Bogatyni, w których wskazano, że *wszystkie operacje gospodarcze powinny być udokumentowane odpowiednimi dowodami księgowymi (...) wystawienie konkretnego dowodu księgowego związane jest z zaistnieniem operacji kupna, sprzedaży, przesunięcia, wydania, darowizny, zużycia, zniszczenia środków trwałych, a także operacji finansowych w postaci: wpłat, wypłat, przedpłat, regulowania należności lub zobowiązań, naliczania płatności (..), podstawą zapisów w księgach rachunkowych są dowody księgowe, stwierdzające dokonanie operacji gospodarczej tzw. „dowody źródłowe”: zewnętrzne obce – otrzymane od kontrahentów, zewnętrzne własne – przekazywane w oryginale kontrahentom oraz wewnętrzne – dotyczące operacji wewnątrz jednostki.*

Na podstawie noty księgowej nr 1/K/2016 z 15 grudnia 2016 r. wystawionej przez jednostkę organizacyjną Gminy Bogatynia, tj. Ośrodek Pomocy Społecznej w Bogatyni (jednostka budżetowa), jednostce tej zostały przekazane w 2016 r. z budżetu Gminy środki pieniężne w kwocie 5.850,00 zł. Wydatek ten został wykazany w księgach rachunkowych Urzędu Miasta i Gminy Bogatynia w dziale 851 „Ochrona zdrowia”, rozdział 85195 „Pozostała działalność”, § 4300 „Zakup usług pozostałych. Powyższa operacja finansowa była zapłatą za wykonaną przez Ośrodek Pomocy Społecznej w Bogatyni usługę na rzecz Gminy Bogatynia, polegającą na przeprowadzeniu wywiadów środowiskowych, będących zadaniami statutowymi tej jednostki. Było to niezgodne z przepisami art. 11 ust. 1 i 3 powołanej ustawy o finansach publicznych, które stanowią, że jednostki budżetowe gminy pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek budżetu Gminy, natomiast podstawą gospodarki finansowej jednostki budżetowej jest plan dochodów i wydatków.

Wartość zamówień publicznych: wykonanie pomieszczeń po byłym dworcu PKS w Bogatyni w kwocie 122.957,73 zł (netto) oraz modernizacja obiektu przy ul. Marii C. Skłodowskiej w Bogatyni z przeznaczeniem na świetlicę osiedlową w kwocie 120.487,81 zł (netto) oszacowano na podstawie obmiaru robót, zamiast na podstawie kosztorysu inwestorskiego, co stanowiło niedopełnienie obowiązku wynikającego z treści § 4 pkt 2 regulaminu wewnętrznego Urzędu Miasta i Gminy Bogatynia w sprawie udzielania zamówień publicznych o wartości nie przekraczającej 30.000 euro netto, wprowadzonego zarządzeniem Burmistrza Miasta i Gminy Bogatynia nr 35/2014 z 16 kwietnia 2014 r., który stanowi, że kosztorys inwestorski jest podstawą do oszacowania wartości zamówienia publicznego na roboty budowlane.

Koszty robót modernizacyjnych na ww. obiekcie przy ul. Marii C. Skłodowskiej w Bogatyni, pomimo zakończenia robót oraz potwierdzenia pełnego ich wykonania w protokole końcowym odbioru robót z 18 czerwca 2015 r., nie zostały do dnia kontroli rozliczone i przebiegające na konto

011 „Środki trwałe”, przez co nie została zwiększona wartość początkowa zmodernizowanego środka trwałego. Naruszało to zasady funkcjonowania konta 011 określone w powołanym rozporządzeniu Ministra Finansów z 2 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości (...).

Część robót zrealizowanego zadania inwestycyjnego pn. „Przebudowa kanalizacji oraz sieci wodociągowej na Osiedlu Piastowskim w Porajowie w ramach zadania Odbudowa Osiedla Piastowskiego w Porajowie (powódź czerwiec 2013 r.)” wykonano w oparciu o wskazania opisane w jedenastu protokołach konieczności, sporządzonych podczas trwania ww. przebudowy. Z wyjaśnień ustnych Naczelnika Wydziału Realizacji Inwestycji Urzędu wynikało, że roboty określone w protokołach konieczności zostały wykonane przez wykonawcę robót podstawowych, tj. firmę Hydro-Instal z miejscowości Jasna Góra na podstawie umowy nr IZP.272.13.2014 TM zawartej 18 czerwca 2014 r. w wyniku rozstrzygniętego postępowania o zamówienia publiczne. W umowie tej przyjęto kosztorysowy sposób wynagradzania wykonawcy. Roboty określone w przedmiotowych protokołach konieczności były rozliczane na podstawie kosztorysów powykonawczych sporządzanych przez wykonawcę i sprawdzonych przez inspektora nadzoru inwestorskiego. Z przepisów art. 140 ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz.907 ze zm., Dz.U. z 2015 r. poz. 2164 ze zm.) wynika, że zakres rzeczowy robót rozliczanych w podany wyżej sposób nie może wykraczać poza opis przedmiotu zamówienia ustalony przez zamawiającego w specyfikacji istotnych warunków zamówienia. W wyniku kontroli ustalono natomiast, że zakres zrealizowanych robót opisany w protokole konieczności nr 4 z 23.09.2014 r. (wykonanie nawierzchni utwardzonej z kostki betonowej przy odcinku drogi B-T oraz utwardzenie terenu pod wskazane miejsca postojowe), jak również wykonanych na podstawie protokołu konieczności nr 8 z 14.10.2014 r. (wykonanie progów zwalniających na drogach Osiedla Piastowskiego wraz z oznakowaniem) wykraczał poza zakres robót opisanych przez zamawiającego w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, opracowanej dla potrzeb złożenia zamówienia publicznego. Z wyjaśnień zamawiającego wynika, że przedmiotowa inwestycja realizowana była po skutkach powodzi w 2013 r., a z uwagi na konieczność niezwłocznego działania do realizacji tego zadania wykorzystano dokumentację projektową wykonaną jeszcze przed powodzią, tj. w październiku 2009 r., przez co „z oczywistych względów” nie wszystkie potrzeby odtworzeniowe zostały przewidziane w tej dokumentacji. Biorąc powyższe pod uwagę ustalono, że zamawiający był zobowiązany - w świetle obowiązujących w czasie realizacji zamówienia przepisów - do złożenia odrębnego zamówienia publicznego na roboty określone w ww. protokołach konieczności nr 4 i 8 oraz do zawarcia umowy w celu ich realizacji, stosownie do przepisów działu IV ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2015 r., poz. 2164 ze zm.).

Kontrola zapisów w dziennikach budowy prowadzonych dla powyższego zadania inwestycyjnego wykazała, że żaden z jedenastu protokołów konieczności sporządzonych podczas realizacji zadania nie został wpisany do dziennika budowy, co było niezgodne z przepisami § 8 ust. 1

rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia (Dz.U. Nr 108, poz. 953 ze zm.), który stanowi, że protokoły związane z budową lub sporządzone w trakcie wykonywania robót budowlanych wpisuje się do dziennika budowy.

Uzyskane w 2016 r. wpływy z opłat z tytułu wydanych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w kwocie 528.779,30 zł nie zostały w całości przeznaczone na realizację gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych (przyjęty uchwałą nr XL/296/16 Rady Miejskiej w Bogatyni z 22 lipca 2016 r. ze zm.) oraz gminnego programu zwalczania narkomanii (przyjęty uchwałą nr XXXVII/287/16 Rady Miejskiej w Bogatyni z 21 czerwca 2016 r.), a także zadań realizowanych przez placówkę wsparcia dziennego, o której mowa w przepisach o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, w ramach gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz Gminnych Programów, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz.U. z 2016 r. poz.224 ze zm., Dz.U. z 2017 r. poz. 783 ze zm.). Ze sprawozdań Rb-27S i Rb-28S za 2016 r. wynika, że kwota niewykorzystanych środków na ww. cele wyniosła 145.398,74 zł. Powyższym naruszono art. 18² ustawy z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2016 r. poz. 487 ze zm.).

Dowody źródłowe: rachunek z 19.04.2016 r., rachunek nr 2/2016 z 14.03.2016 r., rachunek nr 1/2016 z 14.03.2016 r., faktura nr 938/2016 z 18.07.2016 r., faktura nr 1295/2016 z 30.09.2016 r., faktura nr 16/2016 z 02.12.2016 r., na podstawie, których udokumentowane zostały niektóre wydatki przeznaczone na realizację ww. programów, nie zawierały pełnych opisów zdarzeń, przede wszystkim nie podawano miejsca i czasu wykonania usługi oraz osób objętych świadczoną usługą. Było to niezgodne z unormowaniami wewnętrznymi Urzędu określonymi w rozdziale III pkt 2 instrukcji wewnętrznej w sprawie sporządzania, obiegu, kontroli i archiwizowania dokumentów finansowo-księgowych w Urzędzie Miasta i Gminy w Bogatyni, wprowadzonej zarządzeniem Burmistrza nr 155/2007 z 16 listopada 2007 r. (ze zmianami), które stanowią, że komórka merytoryczna uprawniona do otrzymania faktury powinna opisać fakturę (rachunek).

Kontrola realizacji czterech umów zawartych przez Gminę z podmiotami spoza sektora finansów publicznych (kluby sportowe) w zakresie powierzenia i wsparcia finansowego zadań w zakresie kultury fizycznej wykazała, że w przypadku każdej umowy objętej kontrolą (umowy nr: 160/2016, 150/2016, Res.032.11.2015.UF, Res.032.17.2015.UF), dotacje na wsparcie realizacji powierzonego zadania przekazywane były nieterminowo. Stanowiło to naruszenie warunków zawartych umów oraz przepisów art. 44 ust. 3 pkt 3 powołanej ustawy o finansach publicznych.

W zakresie gospodarki mieniem

W treści § 11 pkt 1 lit. c i pkt 4 uchwały nr XXIV/200/05 z 28 lutego 2005 r. w sprawie zasad sprzedaży budynków i lokali mieszkalnych z zasobu mienia komunalnego przyjęto zapis, zobowiązujący do wpłaty zadatku w wysokości 427 zł na poczet ceny sprzedaży nieruchomości oraz że nabywca budynku lub lokalu mieszkalnego ponosi wszystkie koszty związane z przygotowaniem i przeniesieniem własności nieruchomości. Na podstawie tych uregulowań przy sprzedaży nieruchomości gminnych w trybie przetargowym i bezprzetargowym pobierano od nabywców oprócz ceny za nieruchomość również koszty przygotowania nieruchomości do sprzedaży (koszty wyceny, wypisów, map itp.). W latach 2012-2016 (w próbie kontrolnej) przy sprzedaży nieruchomości gminnych w trybie bezprzetargowym, pobrano zadatki w kwocie 1.281,00 zł, a przy sprzedaży w trybie przetargowym łącznie z tego tytułu pobrano kwotę 9.225,74 zł. Naruszało to przepisy art. 25 ust. 1 i 2 w związku z art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 782 ze zm., a następnie poz. 1774 ze zm. oraz Dz. U. z 2016 r., poz. 2147 ze zm.). Pogląd ten został potwierdzony zarówno w uchwale Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu Nr 22/2016 z 10 lutego 2016 r. oraz w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 stycznia 2012 r. sygn. Akt I OSK 1807/11.

Dowody OT przyjęcie na stan środka trwałego, wykazane i załączone do dowodów zbiorczych Pk: nr poz. rej. 19/28 - Pk 19/88699, nr poz. rej. 4/28 – Pk 22/89604, nr poz. rej. 4/28 - Pk 81387/1), a także załączone do faktur zaksięgowanych na koncie analitycznym 011-08 (nr poz. rej. 1/7 - faktura FH/ADM/15/4444, nr poz. rej. 16/7 - faktura FH/ADM/16/0407), nie zawierały wskazania sposobu ujęcia dowodu źródłowego w księgach rachunkowych (dekretacji), co było niezgodne z przepisami art. 21 ust. 1 pkt 6 powołanej ustawy o rachunkowości, a także z treścią dowodu księgowego określonego w rozdziale II, § 9 pkt 1 oraz w rozdziale V pkt 1 instrukcji sporządzania, obiegu, kontroli i archiwizowania dokumentów finansowo-księgowych w Urzędzie Miasta i Gminy w Bogatyni (zarządzenie Burmistrza nr 155/2007 z 16 listopada 2007 r. ze zm.).

Cztery komputery o wartości 4.722,00 zł każdy ujęto w ewidencji konta 013 „Pozostałe środki trwałe”, zamiast konta 011 „Środki trwałe” (z uwagi na wartość przekraczającą kwotę 3.500,00 zł). Było to niezgodne z zasadami prowadzenia ksiąg rachunkowych, zasadami wyceny aktywów i pasywów oraz ustalania wyniku finansowego (załącznik nr 1) oraz zasadami funkcjonowania konta 013 (załącznik nr 2) określonymi w zarządzeniu nr 119 Burmistrza MiG Bogatynia z 29 grudnia 2016 r. w sprawie prowadzenia ksiąg rachunkowych (zasad rachunkowości) Gminy i Miasta Bogatynia, a także z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2013 r. poz. 289 ze zm., obecnie Dz.U. z 2017 r. poz. 760).

Za zaistniałe w okresie objętym kontrolą nieprawidłowości i uchybienia odpowiedzialność ponoszą: Burmistrz Miasta i Gminy Bogatynia na podstawie art. 53 ust. 1 powołanej ustawy o finansach publicznych i art. 4 ust. 5 powołanej ustawy o rachunkowości, Skarbnik Gminy na podstawie art. 54 ust. 1 ustawy o finansach publicznych oraz zgodnie z zakresem czynności pracownicy merytoryczni Urzędu.

Wnioski pokontrolne

Przekazując powyższe do wiadomości Pana Burmistrza Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, wnosi o podjęcie stosownych działań, mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień oraz niedopuszczenie do ich ponownego wystąpienia w przyszłości, poprzez realizację następujących wniosków:

1. Przestrzeganie przepisów ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1870 ze zm.), w szczególności:
 - a) dokonywanie rozliczeń finansowych z jednostkami organizacyjnymi Gminy Bogatynia działającymi w formie jednostek budżetowych w sposób określony w przepisach art. 11 ust. 1 i 3 ustawy,
 - b) dokonywanie wydatków w terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań, stosownie do art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy,
 - c) zaciąganie zobowiązań pieniężnych do wysokości wynikających z planu finansowego jednostki z uwzględnieniem poniesionych wydatków i zaciągniętych zobowiązań, stosownie do art. 46 ust. 1 i art. 261 ustawy,
 - d) wykonywanie obowiązku prowadzenia audytu, stosownie do art. 274 ust. 3 ustawy.
2. Przestrzeganie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2017 r. poz. 760), w szczególności:
 - a) ustalenie w przepisach wewnętrznych zasad prowadzenia ewidencji zobowiązań wymagalnych w sposób zapewniający prawidłowe sporządzanie sprawozdań Rb-28S i Rb-Z, stosownie do § 15 ust. 1 pkt 5 oraz § 16 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia,
 - b) wykazywanie sald kont rozrachunkowych 201, 221 i 229 oraz 224 i 240 odzwierciedlających rzeczywisty stan należności (saldo/Wn) i stan zobowiązań (saldo/Ma), stosownie do opisów kont zawartych odpowiednio w załączniku nr 2 i nr 3 do rozporządzenia,

- c) przestrzeganie zasad klasyfikacji środków trwałych oraz ewidencji operacji gospodarczych na kontach: 011 „Środki trwałe” i 013 „Pozostałe środki trwałe”, stosownie do zasad funkcjonowania tych kont określonych w załączniku nr 3 do rozporządzenia.
3. Przestrzeganie przepisów ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2016 r. poz. 1047 ze zm.), w szczególności w zakresie:
- a) dokonywania zapisów w księgach rachunkowych na podstawie dowodów źródłowych określonych w przepisach art. 20 ust. 2 ustawy,
 - b) sporządzania dowodów księgowych zbiorczych służących do dokonania łącznych zapisów zbioru dowodów źródłowych, które muszą być w dowodzie zbiorczym pojedynczo wymienione, stosownie do art. 20 ust. 3 pkt 1 ustawy,
 - c) wskazywania na dowodach księgowych sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacji), stosownie do art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy.
4. Przestrzeganie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z 14 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1015 ze zm.), w szczególności:
- a) wykazywanie w sprawozdaniu Rb-28S w kolumnie "Zobowiązania wymagalne" zobowiązań, których termin zapłaty minął przed upływem okresu sprawozdawczego, a nie są ani przedawnione, ani umorzone, z wyróżnieniem zobowiązań powstałych w latach ubiegłych i zobowiązań powstałych w roku bieżącym, stosownie do § 9 ust. 2 pkt 5 załącznik nr 39 do rozporządzenia,
 - b) wykazywanie w sprawozdaniach Rb-27S i Rb-PDP skutków decyzji organu podatkowego wydanych na podstawie ustawy Ordynacja podatkowa zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 11 lit. a i b, w związku z § 8 ust. 3 załącznika nr 39 do rozporządzenia.
5. Przestrzeganie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz.U. z 2014 r. poz. 1773 ze zm.), w szczególności wykazywanie w sprawozdaniu Rb-Z zobowiązań wymagalnych rozumianych jako wszystkie bezsporne zobowiązania, których termin płatności dla dłużnika minął, a które nie zostały ani przedawnione, ani umorzone, stosownie do § 2 ust. 1 pkt 4 załącznika nr 9 do rozporządzenia.
6. Przestrzeganie przepisów ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2017 r. poz. 519 ze zm.), w szczególności w zakresie dokonywania wpłat, o których mowa w art. 404 ust. 1 tej ustawy, na rachunek wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, w terminie do dnia 15 sierpnia roku następującego po roku, w którym wystąpiła nadwyżka, stosownie do art. 404 ust. 3 ustawy.
7. Przestrzeganie przepisów ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2017 r. poz. 201 ze zm.), w szczególności w zakresie wzywania podatników do składania informacji

- w sprawie podatku od nieruchomości w przypadku, gdy nie została złożona pomimo takiego obowiązku, stosownie do art. 274 a § 1 ustawy.
8. Podejmowanie na bieżąco czynności egzekucyjnych, w stosunku do podatników zalegających z wpłatami podatków, zgodnie z przepisami § 7 i § 9 w związku z § 8 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia Ministra Finansów z 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1483).
 9. Przestrzeganie przepisów ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1073), w szczególności poprzez sporządzenie i przedstawienie na sesji Radzie Miejskiej w Bogatyni informacji o zgłoszonych żądaniach odszkodowań i wydanych decyzjach w sprawie ustalenia renty planistycznej za lata 2013, 2014, 2015 i 2016, stosownie do art. 37 ust. 8 ustawy.
 10. Przestrzeganie przepisów ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 902 ze zm.), w szczególności w zakresie przyznawania pracownikom Urzędu Miasta i Gminy dodatków specjalnych wyłącznie z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań (udokumentowanych w aktach osobowych pracownika), stosownie do art. 36 ust. 5 ustawy.
 11. Przestrzeganie przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia (Dz.U. Nr 108 poz. 953 ze zm.), w szczególności w zakresie wpisywania do dziennika budowy protokołów związanych z budową lub sporządzonych w trakcie wykonywania robót budowlanych, stosownie do § 8 ust. 1 rozporządzenia.
 12. Szacowanie wartości zamówień publicznych na roboty budowlane nie przekraczające wartości 30.000 euro netto na podstawie kosztorysów inwestorskich, stosownie do obowiązku określonego w § 4 pkt 2 regulaminu wewnętrznego Urzędu Miasta i Gminy Bogatynia w sprawie udzielania zamówień publicznych o wartości nie przekraczającej 30.000 euro netto, wprowadzonego zarządzeniem Burmistrza Miasta i Gminy Bogatynia nr 35/2014 z 16 kwietnia 2014 r.
 13. Przestrzeganie przepisów ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2015 r. poz. 2164 ze zm.), w szczególności w zakresie zawierania i realizacji umów zgodnie z art. 140 ustawy.
 14. Przestrzeganie postanowień rozdziału III pkt 2 instrukcji wewnętrznej w sprawie sporządzania, obiegu, kontroli i archiwizowania dokumentów finansowo-księgowych w Urzędzie Miasta i Gminy w Bogatyni, wprowadzonej zarządzeniem Burmistrza Miasta i Gminy Bogatynia nr 155/2007 z 16 listopada 2007 r. (ze zmianami), w szczególności w zakresie opisywania faktur (rachunków) przez komórkę merytoryczną Urzędu uprawnioną do ich otrzymywania.

15. Przestrzeganie przepisów ustawy z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2016 r. poz. 487 ze zm.), w szczególności w zakresie wykorzystywania dochodów z opłat zgodnie z art. 18² ustawy.
16. Nie obciążanie nabywców nieruchomości kosztami przygotowania nieruchomości do sprzedaży, stosownie do art. 25 ust. 1 i 2 w związku z art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2016 r. poz. 2147 ze zm.).

Stosownie do postanowień art. 9 ust. 3 i 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych proszę o poinformowanie Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, o wykonaniu wniosków lub o przyczynach ich niewykonania. Do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń do Kolegium Izby. Zastrzeżenia składa właściwy organ jednostki kontrolowanej, w terminie 14 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego, za pośrednictwem Prezesa Izby. Podstawą zgłoszenia zastrzeżeń może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Do wiadomości:

Pani

Dorota Bojakowska

Przewodnicząca Rady Miejskiej w Bogatyni